Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12567**

18. Wahlperiode 31.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Heike Hänsel, Niema Movassat, Inge Höger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/12366 –

Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen verbindlich sanktionieren – UN-Treaty-Prozess unterstützen

A. Problem

Am 16. Juni 2011 nahm der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN) die „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte“ („Ruggie-Prinzipien“) an. Ziel des Rahmenwerkes ist es, Menschenrechtsverletzungen unter Beteiligung von Unternehmen zu verhindern und die Rechte betroffener Menschen zu stärken. Mit diesen Prinzipien werden die Staaten dazu aufgefordert, mit freiwilligen und gesetzlichen Maßnahmen dazu beizutragen, dass die international anerkannten Menschenrechtsabkommen, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) sowie die Kernbestandteile der internationalen Umweltabkommen entlang der Lieferketten eingehalten werden. Zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien auf nationaler Ebene sind die VN-Mitgliedstaaten aufgefordert, Nationale Aktionspläne (NAPs) zu erarbeiten.

Im Juni 2014 setzte der Menschenrechtsrat der VN auf Initiative von Ecuador und Südafrika eine Arbeitsgruppe ein, die einen verbindlichen Völkerrechtsvertrag („Binding Treaty“) erarbeiten sollte. Die Europäische Union (EU) und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) haben geschlossen gegen die Einrichtung dieser Arbeitsgruppe gestimmt. Im Sommer 2017 will diese Arbeitsgruppe dennoch erste Textvorschläge vorlegen.

Am 25. Oktober 2016 hat auch das Europäische Parlament (EP) alle Mitgliedstaaten noch einmal ermahnt, geeignete Maßnahmen zur gesetzlichen Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten zu ergreifen. Frankreich hat als erstes Land weltweit menschenrechtliche und ökologische Sorgfaltspflichten entlang der gesamten Lieferkette gesetzlich geregelt; diese gelten ebenso für Tochterunternehmen.

Die Bundesregierung beharre nach Auffassung der Antragsteller selbst nach Erstellung des NAP „Wirtschaft und Menschenrechte“ auf dem Prinzip eines „Corporate Social Responsibility“ (CSR). Dieses Vorgehen würde nicht über unverbindliche, freiwillige Regelungen hinausgehen und keine rechtsverbindlichen Sanktionen bei Verstößen vorsehen. Auch mit dem im März 2017 verabschiedeten Gesetz zur Umsetzung der CSR-Richtlinie (Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten) verpflichte sie nur wenige Unternehmen, über ihre soziale und gesellschaftliche Verantwortung bei der transnationalen Geschäftstätigkeit zu berichten. Angesichts fortwährender Verletzung der Sorgfaltspflichten genügten nach Auffassung der Antragsteller die bisherigen, auf Freiwilligkeit basierenden Initiativen nicht. Insofern bestehe im UN-Treaty-Prozess die historische Chance, erstmals ein völkerrechtlich verbindliches Abkommen zum Schutz der Menschenrechte gegenüber Unternehmen zu verabschieden.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 18/12366 abzulehnen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Dagmar G. Wöhrl
Vorsitzende

Tobias Zech
Berichterstatter

Stefan Rebmann
Berichterstatter

Heike Hänsel
Berichterstatterin

Claudia Roth
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Tobias Zech, Stefan Rebmann, Heike Hänsel und Claudia Roth

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 18/12366** in seiner 234. Sitzung am 18.05.2017 beraten und an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Bundesregierung wird von den Antragstellern aufgefordert, den UN-Treaty-Prozess dahingehend aktiv zu fördern, dass sie sich für ein verbindliches Vertragswerk zur Regelung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen einsetzt. Außerdem solle sie in der 2014 vom Menschenrechtsrat der VN eingesetzten Arbeitsgruppe inhaltlich konstruktiv mitwirken und diese Arbeit finanziell unterstützen.

In diesem Prozess soll die Bundesregierung darauf hinwirken, dass mit dem zu entwickelnden Vertragswerk die Unterzeichnerstaaten zusagen, ansässige Unternehmen rechtlich auf die Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten, was auch Menschenrechtsverletzungen bei Geschäften im Ausland entlang internationaler Lieferketten, auch von Tochterunternehmen, beinhalten soll. Dabei sollen die in dem Vertragswerk zu vereinbarenden Normen rechtlich Vorrang vor Verpflichtungen aus Handels- und Investitionsschutzabkommen haben.

Darüber hinaus sollen mindestens die acht Kernarbeitsnormen der ILO aufgenommen sowie die Möglichkeit für Betroffene vorgesehen werden, auch im Heimatstaat des Unternehmens ein Klagerecht zu haben.

Weiterhin fordern die Antragsteller die Bundesregierung auf, selbst einen Gesetzentwurf zur verbindlichen Regelung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen im Sinne des Treaty-Prozesses einzubringen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Vorlage 18/12366 in seiner 96. Sitzung am 31.05.2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Das Votum des **Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz** lag zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht vor.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage 18/12366 in seiner 114. Sitzung am 31.05.2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Das Votum des **Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** lag zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht vor.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat die Vorlage in seiner 84. Sitzung am 31.05.2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** weist darauf hin, dass man seit langer Zeit Probleme mit der Einhaltung von Menschenrechten und sozialen und ökologischen Standards durch multinational agierende Unternehmen in den Ländern des Südens habe. Es habe viele Vorläuferinitiativen gegeben, zum Beispiel die Global Compact Initiative, die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte („Ruggy-Prinzipien"), das Textilbündnis der Bundesregierung und zuletzt den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte, um dies zu ändern. Allen Initiativen der Bundesregierung und auch den Freihandelsabkommen, würde aber immer nur das Prinzip Freiwilligkeit zugrunde liegen, ohne dass es die Möglichkeit der Sanktionierung gebe. Darum hätten die Länder des Südens im Menschenrechtsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um verbindliche Regeln für Unternehmen festzulegen, die auch sanktionsfähig, also einklagbar seien. Diese Gruppe werde von der EU und den USA nicht nur nicht unterstützt, sondern schlichtweg abgelehnt. Die Bundesregierung habe hierbei nur eine marginale Beobachterrolle gespielt. Mit dem Antrag fordere man die Bundesregierung auf, sich aktiv und ohne Vorbedingungen für diese Arbeitsgruppe einzusetzen und mitzuwirken.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellt klar, dass es über die Zielsetzung keinen Dissens gebe. Die Koalition habe sich 2016 dafür entschieden, dieses gemeinsame Ziel über den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte zu erreichen. Auch streite niemand einen möglichen Nachbesserungsbedarf ab; im Aktionsplan sei bereits eine Evaluierung für das Jahr 2020 vereinbart worden. Insofern sei die Behauptung, die Bundesregierung sei tatenlos und „stehe auf der Bremse" schlichtweg falsch. Zudem gehöre Deutschland zu den acht EU-Ländern, die die Arbeit dieser Arbeitsgruppe aufmerksam beobachte. Es sei nach ihrer Auffassung auch falsch, ohne Vorbedingungen in einen solchen Prozess einzusteigen, denn man müsse Nachhaltigkeits- und Qualitätsaspekten Rechnung tragen. Man selbst habe sich für einen Stakeholder orientierten Ansatz entschieden. Genau das sei in dieser Arbeitsgruppe aber nicht gewährleistet. Nur wenn man die verantwortlichen Unternehmen mit am Verhandlungstisch habe, mache ein solcher Prozess Sinn. Es reiche auch nicht aus, nur über transnationale Unternehmen zu verhandeln; man müsse dabei auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung die Heimatunternehmen mit berücksichtigen. Aus diesen Gründen werde man den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion der SPD** schließt sich der Bewertung der Fraktion der CDU/CSU an. Grundsätzlich habe man große Sympathien für mehr Verbindlichkeit und einen ordentlichen Rechtsrahmen. Man habe inzwischen aber einen Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte auf den Weg gebracht, den man unterstütze, auch wenn man selbst ambitioniertere Vorstellungen habe. Der UN-Treaty-Prozess sei nicht, wie behauptet werde, eine Initiative des Südens gewesen, auch keine Initiative des Menschenrechtsrates, sondern eine Initiative der Länder Südafrika und Ecuador. Gegen diesen Prozess an sich habe man keine Einwände. Man könne nicht wie die Antragsteller behaupten, die Bundesregierung verweigere jegliche Verbesserung der Rechtslage der Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen. Schon aus diesem Grunde müsse man den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betont, dass das Anliegen der Fraktion DIE LINKE. von ihnen unterstützt werde. Über die Frage, wer zum Adressatenkreis der Unternehmensverantwortung gehöre, wenn es um den Menschenrechtsschutz gehe, die Regierungen, die Parlamente oder die Unternehmen, werde schon sehr lange gestritten. Nicht weniger lange streite man auch über die Frage, ob diese Verantwortung freiwillig oder gesetzlich bindend geregelt werden solle. Ihrer Auffassung nach sei es nicht zu verantworten, dass sich die Bundesregierung ebenso lange und hartnäckig weigere, die Unternehmensverantwortung gesetzlich zu regeln. Auch der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte sei von ihr erst sehr spät vorgelegt worden. Von dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Unternehmensstrafrecht sei heute keine Rede mehr, und die EU-Richtlinien zur Verbesserung der Transparenz in Lieferketten und bei öffentlichen Beschaffungen würden von der Bundesregierung nur unzureichend umgesetzt. Am Textilbündnis erkenne man, dass das Prinzip Freiwilligkeit seine Grenzen habe. Anstatt die VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gegen einen verbindlichen Völkerrechtsvertrag

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(„Binding Treaty“) auszuspielen, müsse man beide Initiativen aufgreifen, da sie sich gegenseitig ergänzen würden. Aus diesen Gründen werde man für den Antrag der Fraktion DIE LINKE. stimmen.

Berlin, den 31. Mai 2017

Tobias Zech
Berichterstatter

Stefan Rebmann
Berichterstatter

Heike Hänsel
Berichterstatterin

Claudia Roth
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.